Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2015–2016

34 352 Uitvoering en evaluatie Participatiewet

Nr. 1 BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 november 2015

Op 1 januari 2015 is de Participatiewet in werking getreden. Doel van de Participatiewet is om mensen met arbeidsvermogen die vallen onder de doelgroep van de Participatiewet naar werk toe te leiden, bij voorkeur naar regulier werk.
Bijgaand zend ik u de ervaringsonderzoeken die in de eerste helft van 2015 zijn uitgevoerd onder cliënten, werkgevers, gemeenten en regiomanagers van UWV en een beeld geven van de eerste ervaringen met de uitvoering van de Participatiewet[1]. Ook zend ik u hierbij ter informatie het onderzoek Beschut Werk (definitieve rapportage) van de Inspectie SZW[2].

De ervaringen met de uitvoering van de Participatiewet zijn nog pril. Ik constateer dat betrokken partijen volop bezig zijn de uitvoering vorm en inhoud te geven. De tussenmeting van de banenafspraak over 2013 en 2014 liet bemoedigende eerste resultaten zien. Ook heeft de samenwerking in de arbeidsmarktregio gericht op de realisering van de banenafspraak een duidelijke impuls gekregen. Wel blijken gemeenten terughoudend te zijn ten aanzien van de inzet van beschut werk, worden knelpunten ervaren bij de toelevering aan het doelgroepregister van de banenafspraak en lopen de verwachtingen van werkgevers en gemeenten bij het aanleveren van geschikte kandidaten uiteen.

De bijlage bij deze brief geeft de belangrijkste conclusies weer van de ervaringsonderzoeken. Waar mogelijk worden die aangevuld met beschikbaar cijfermateriaal uit de reguliere bijstandsstatistieken en specifieke monitors. Achtereenvolgens ga ik in op de volgende vragen: hoe pakken de verschillende partijen hun rol op, welke onderdelen verlopen tot nu toe goed, waar doen zich knelpunten voor en welke maatregelen zijn reeds genomen om deze knelpunten weg te nemen? Op basis van deze eerste ervaringen zal ik aangegeven welke verdere

[1] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl
[2] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

kst-34352-1
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2015

maatregelen genomen zullen worden en wat de aandachtspunten zijn voor de vervolgmetingen.

Monitor en evaluatie Participatiewet en informatiemomenten TK

Vanuit de ministeriële systeemverantwoordelijkheid is het van belang een landelijk beeld te krijgen over het functioneren van het stelsel en de vraag te beantwoorden of de beoogde doelstellingen worden gerealiseerd. Hiervoor is een Plan van Aanpak voor de monitoring en evaluatie van de Participatiewet opgesteld. Dat heeft uw Kamer bij de indiening van het wetsvoorstel Invoeringswet Participatiewet in december 2013 ontvangen.[3]

De aanpak bestaat uit een kwantitatief deel en een kwalitatief deel. Het kwantitatief beeld wordt gebaseerd op de reguliere CBS-statistieken, zoals de Statistiek Re-integratie Gemeenten (SRG), en enkele specifieke monitors (banenmonitor, Wsw-monitor, monitor uitval ZW/WW/WIA, herindeling Wajong). Aanvullend worden ervaringsonderzoeken uitgevoerd (kwalitatief deel) onder cliënten, werkgevers, gemeenten en regiomanagers van UWV om zicht te krijgen op hun ervaringen met de uitvoering van de Participatiewet. In de eerste helft van 2015 zijn de ervaringsonderzoeken voor de eerste keer uitgevoerd. Deze worden herhaald in 2017 en 2019, waarbij aandacht is voor leereffecten en de mogelijkheden om met tussentijdse maatregelen de (uitvoering van de) Participatiewet te verbeteren. U wordt over de resultaten van de monitoring en evaluatie Participatiewet door middel van deze brief en in 2017 tussentijds geïnformeerd. In 2019 volgt de eindevaluatie van de Participatiewet. Hierover zijn we in gesprek met het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).

Het cliëntenonderzoek dat in het eerste half jaar 2015 is uitgevoerd, kan worden beschouwd als een nulmeting en heeft betrekking op de ervaringen van de cliënten met de ondersteuning van gemeenten en UWV voorafgaand aan invoering van de wet. Het werkgevers- en gemeenteonderzoek is een eerste meting van de ervaringen met de Participatiewet in de eerste helft van 2015.
De hoofdlijnen van de ervaringsonderzoeken worden meegenomen in de overall rapportage Sociaal Domein dat een eerste stand van zaken van het gedecentraliseerde sociaal domein weer zal geven. De overall rapportage wordt in mei 2016 door de Minister van BZK aan uw Kamer gestuurd.

De gegevens van de SRG, de banenmonitor en de Wsw-monitor worden in deze brief besproken. De resultaten van de monitor uitval ZW/WW/WIA worden in 2017 gepubliceerd. Op verzoek van uw Kamer heb ik u op 27 oktober reeds geïnformeerd over de stand van zaken met betrekking tot de herindeling van het zittend bestand Wajong. UWV heeft de eerste fase van de herindeling afgerond: op basis van de dossiers heeft UWV een voorlopige indeling gemaakt. Circa 155.000 Wajongers zijn voorlopig ingedeeld in de categorie arbeidsvermogen en circa 67.000 Wajongers zijn voorlopig ingedeeld in de categorie geen arbeidsvermogen. UWV heeft circa 2.000 Wajongers nog niet voorlopig kunnen indelen wegens onvoldoende en/of ontbrekende informatie. Vanaf het tweede kwartaal 2015 is UWV gestart met het per leeftijdscohort voor een reactie voorleggen van de voorlopige indeling en het sturen van vragenbrieven aan Wajongers die het niet eens zijn met hun voorlopige indeling. Wajongers die het uiteindelijk nog steeds niet eens zijn met hun voorlopige indeling worden door UWV opgeroepen voor een beoordeling.

[3] Kamerstuk 33 566, nr. 65.

De resultaten van de jaarlijkse monitoring van de banenafspraak worden elk jaar rond de zomer bekend gemaakt. Daarnaast is UWV voornemens om in de toekomst vaker trendrapportages naar buiten te brengen met een indicatief beeld van hoe de banenafspraak vordert op regionaal niveau.

Omdat u de deelinformatie ontvangt zodra deze beschikbaar is, bestaat het gevaar van versnippering. Daarom stuur ik u ieder jaar een brief met een integraal beeld over de uitvoering van de Participatiewet.

Bij de behandeling van het wetsvoorstel Participatiewet in de Tweede Kamer heeft uw Kamer een motie aanvaard van de leden Van Weyenberg en Heerma waarin de Kamer mij verzoekt om onderzoek te doen naar de effectiviteit van loonkostensubsidie en loondispensatie.[4] Ik kan u wat betreft de stand van zaken melden dat de afgelopen maanden een oriëntatie is uitgevoerd op de mogelijkheden voor het uitvoeren van een dergelijk vergelijkend onderzoek. Ik heb op grond daarvan het SCP gevraagd om mij een onderzoeksvoorstel te doen voor het onderzoek. In de motie van de leden Van Weyenberg en Heerma wordt mij gevraagd om de Kamer binnen drie jaar na de invoering van de Participatiewet, dus voor 1 januari 2018, te informeren over de resultaten van het onderzoek. Tijdens de oriëntatiefase is gebleken dat dit naar verwachting niet zal lukken. Er is meer tijd nodig voor gedegen dataverzameling, het volgen van het effect van de instrumenten in de tijd, analyse van de data en afronding. Het streven is om het onderzoek in 2018 af te ronden en de Kamer eind 2018 over de resultaten te informeren.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. Klijnsma

[4] Kamerstuk 33 161, nr. 174. Bij de behandeling van het wetsvoorstel harmonisering instrumenten Participatiewet in de Tweede Kamer heb ik toegezegd de Kamer te zullen informeren over de voortgang en planning van het onderzoek naar de effectiviteit van loonkostensubsidie en loondispensatie (Kamerstuk 34 194). Hierbij geef ik gevolg aan deze toezegging.

Uitkomsten eerste ervaringsonderzoeken onder gemeenten, cliënten en werkgevers

Op 1 januari 2015 is de Participatiewet in werking getreden. Doel van de Participatiewet is om mensen met arbeidsvermogen die vallen onder doelgroep van de Participatiewet naar werk toe te leiden, bij voorkeur naar regulier werk.
Gemeenten zijn net als voorheen verantwoordelijk voor de re-integratie van mensen die een uitkering kregen op grond van de WWB, mensen met een uitkering op grond van de Wet Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijke arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW), Wet inkomensvoorziening oudere of gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ), de Algemene nabestaandenwet (Anw) en niet-uitkeringsgerechtigden (nuggers). Nieuw is dat gemeenten ook verantwoordelijk zijn voor mensen met een arbeidsbeperking met arbeidsmogelijkheden die niet kunnen instromen in de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong) en via die weg ook niet meer kunnen instromen in de Wet sociale werkvoorziening (Wsw). Ook jonggehandicapten die tijdelijk geen arbeidsvermogen hebben vallen onder de verantwoordelijkheid van gemeenten. Gemeenten hebben met de Participatiewet en de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) instrumenten en bijbehorende middelen in handen gekregen om jongeren die tijdelijk geen arbeidsvermogen hebben middels een integrale benadering te ondersteunen in het verder ontwikkelen van het arbeidsvermogen.

Er is sprake van een geleidelijke groei van de instroom van de nieuwe doelgroep van de Participatiewet. Jaarlijks komt er een nieuw cohort bij, die voorheen een beroep zou doen op de Wsw of de Wajong. Pas na verloop van tijd wordt het structurele niveau bereikt. Het UWV blijft verantwoordelijk voor de Wajongers die op 31 december 2014 een Wajong-uitkering ontvingen.

Met de Participatiewet hebben gemeenten een grote rol toebedeeld gekregen voor deze groep vanuit de gedachte dat zij bij uitstek in staat zijn om maatwerk te leveren, waarmee ze kunnen inspelen op persoonlijke omstandigheden en specifieke kenmerken van de regionale arbeidsmarkt. Bovendien krijgen ze met deze wet en met de decentralisaties op andere beleidsterreinen zoals jeugd, zorg en onderwijs, betere mogelijkheden om tot een samenhangend en integraal beleid in het sociale domein te komen. De gemeenten krijgen de beschikking over nieuwe re-integratie instrumenten, zoals de loonkostensubsidie en beschut werk.
Vanaf 1 januari 2015 is instroom in de Wsw niet meer mogelijk.

De Participatiewet wordt geflankeerd door de Wet banenafspraak en quotum arbeidsbeperkten (hierna: Wet banenafspraak). Om een inclusieve arbeidsmarkt dichterbij te brengen, heeft het kabinet met sociale partners afgesproken in de periode tot en met 2026 125.000 extra banen voor mensen met een arbeidsbeperking te realiseren bij reguliere werkgevers. Als de jaarlijkse aantallen uit de banenreeks niet worden gehaald kan de quotumregeling worden geactiveerd. Dit is op zijn vroegst vanaf 2017.

De doelgroep van de banenafspraak focust op de groep die het het lastigst heeft op de arbeidsmarkt. Het gaat om:

- Mensen die onder de Participatiewet vallen en die geen wettelijk minimumloon (WML) kunnen verdienen;
- Mensen met een Wsw-indicatie;
- Wajongers met arbeidsvermogen;
- Mensen met een Wiw-baan of ID-baan.

UWV en gemeenten kunnen kandidaten leveren voor de extra banen van de banenafspraak. In de regionale werkbedrijven maken (vertegenwoordigers van) werkgevers en werknemers, gemeenten en UWV afspraken over de bemiddeling en plaatsing van mensen voor de banenafspraak. Gemeenten hebben een leidende rol bij de vorming van regionale werkbedrijven. Een goede matching tussen een potentiële kandidaat en een werkgever is van groot belang om mensen naar geschikte arbeidsplaatsen toe te leiden. Inzicht in het aanbod van werkzoekenden en beschikbaar werk is daarvoor een voorwaarde.

Kenmerken van de nieuwe gemeentelijke doelgroep

De omslag naar meer integraal werken en het re-integreren van de nieuwe doelgroep mensen met een arbeidsbeperking vraagt veel van gemeenten. Deze nieuwe doelgroep heeft andere kenmerken dan de voormalig WWB-ers. Om zicht te krijgen op de nieuwe doelgroep is het relevant naar de kenmerken van de groep voormalig Wajongers te kijken en te vergelijken met de jonge, voormalig WWB-ers.[5]

Uit het ervaringsonderzoek onder cliënten blijkt onder andere dat meer dan de helft van de Wajongers die meededen aan het ervaringsonderzoek, nog thuis woont (onder de ondervraagde jonge WWB-ers is dat ca. 30 procent) en dat de zelfredzaamheid onder de jonge Wajongers lager is dan onder de jonge, voormalig WWB-ers. Ook ligt het aandeel Wajongers dat actief naar werk zoekt beduidend lager dan onder jonge, voormalig WWB-ers, voornamelijk omdat ongeveer 40 procent van de Wajongers die instromen in de Werkregeling tijdelijk geen arbeidsmogelijkheden heeft. Het aandeel jongeren zonder startkwalificatie verschilt amper tussen WWB-ers en Wajongers (respectievelijk 72 procent en 73 procent). Wel is het zo dat van de jonge Wajongers zonder startkwalificatie ongeveer de helft speciaal onderwijs heeft afgerond, terwijl dit maar voor enkele van de voormalig WWB-ers geldt. Over het algemeen zijn jongeren in het speciaal onderwijs vrijgesteld van de kwalificatieplicht. Ook beschikken de (jonge) Wajongers vaker over recente werkervaring dan de jonge, voormalig WWB-ers: iets meer dan 60 procent van de Wajongers in de Werkregeling (die meededen aan het ervaringsonderzoek) heeft in afgelopen twee jaar betaald of onbetaald werk gedaan tegenover 46 procent van de jonge, voormalig WWB-ers (die meededen aan het ervaringsonderzoek). Zowel Wajongers als voormalig WWB-ers ervaren belemmeringen bij het vinden van werk. Wajongers ervaren het vaakst psychische belemmeringen, voormalig WWB-ers het vaakst lichamelijk belemmeringen.

Eind 2013 waren ruim 53.000 Wajongers aan het werk, waarvan 53 procent bij een reguliere werkgever en 47 procent in of via de sociale werkvoorziening.[6] Ondanks de aanhoudende crisis waren er eind 2013 ongeveer evenveel Wajongers aan het werk dan een jaar eerder.[7] Omdat de totale populatie Wajongers nog steeg, nam het aandeel werkende Wajongers wel verder af van 23,4 procent eind 2012 naar 22,2 procent eind 2013. Het aandeel werkgevers met een Wajonger in dienst is toegenomen met 0,1 procent van 4,8 procent eind 2012 naar 4,9 procent eind 2013.[8] Eind 2013 werkten er 200 Wajongers meer bij een reguliere

---

5 In het ervaringsonderzoek onder cliënten wordt onder jonge WWB-er verstaan de WWB-er tot 26 jaar.

6 UWV Monitor Arbeidsparticipatie 2014 (Kamerstuk 29 544, nr. 615), p. 11.

7 UWV Monitor Arbeidsparticipatie 2014 (Kamerstuk 29 544, nr. 615), p. 10.

8 UWV Monitor Arbeidsparticipatie 2014 (Kamerstuk 29 544, nr. 615), p. 32.

werkgever en 200 Wajongers minder in of via de sociale werkvoorziening dan eind 2012.[9]

Wat is het eerste beeld van de werking van de Participatiewet in praktijk?

Wat zijn de eerste ervaringen van de gemeenten?

De ervaringsonderzoeken geven een beeld hoe de Participatiewet op dit ogenblik door de gemeenten wordt uitgevoerd. Ze laten zien dat nagenoeg alle gemeenten de verordeningen voor de Participatiewet gereed hadden op 1 juli 2015, met uitzondering van de verordening voor de cliëntenparticipatie die in bijna een kwart van de ondervraagde gemeenten op 1 juli 2015 nog niet gereed was. De uitwerking van de verordeningen in beleid en werkprocessen is ten tijde van het onderzoek nog in volle gang. Kleinere gemeenten hebben deze processen vaker dan grotere gemeenten nog niet allemaal concreet uitgewerkt. Kleine en middelgrote gemeenten wachten vaker af hoe de landelijke processen zich ontwikkelen, of ze wachten op aanvullende regelgeving en de uitwerking van nadere richtlijnen en regels voor bepaalde onderdelen van de Participatiewet. Voorbeelden van late duidelijkheid in regelgeving die werden genoemd in de interviews met gemeenten zijn de besluitvorming en uitwerking van de procedures voor het doelgroepregister, de eisen en voorwaarden voor nieuw beschut werk en het harmoniseren van de no-riskpolis en de mobiliteitsbonus. Kleinere gemeenten ervaren ook minder de noodzaak om de procedures volledig uit te werken in specifiek beleid; in de interviews is de in hun ogen geringe omvang van de doelgroep daarvoor als reden aangegeven.

Uit de interviews met gemeenten komt naar voren dat veel gemeenten weliswaar een integrale visie hebben geformuleerd voor de dienstverlening aan burgers (rond participatie, zorg en ondersteuning), maar dat de uitwerking naar beleid en uitvoering vaker apart dan samen met de andere decentralisaties plaatsvindt. Zij geven aan dat de Participatiewet voortbouwt op bestaande verantwoordelijkheden en leidt tot een geleidelijke instroom van en dienstverlening aan de nieuwe doelgroep van de Participatiewet. De implementatie van de drie decentralisaties zijn een grote opgave voor gemeenten. Overigens blijkt 70 procent van de gemeenten te werken met sociale (wijk)teams waarvan 55 procent ook werk en inkomen in het takenpakket heeft.[10]

Uit het ervaringsonderzoek onder gemeenten blijkt dat gemeenten tijd nodig hebben om de transitie te maken die de Participatiewet vraagt. Zij geven tijdens de interviews aan een periode van een tot twee jaar nodig te hebben. De structurele situatie is pas na deze transitieperiode te verwachten. De Programmaraad, een samenwerking tussen VNG, Divosa, UWV en Cedris dat SZW tot en met 2017 financieel ondersteunt, zal daarbij ondersteuning bieden via regionale aanjagers en implementatieactiviteiten zoals bijeenkomsten waarop kennis en ervaringen worden uitgewisseld.

---

[9] Dit aantal en deze percentages komen niet overeen met de resultaten van de banenmonitor. De aantallen en percentages in de monitor Arbeidsparticipatie worden uigedrukt in mensen, de aantallen en gegevens uit de banenmonitor zijn uigedrukt in aantal gewerkte uren. Bij de banenmonitor tellen ook nog andere groepen mensen mee.

[10] Divosa/Movisie (2014) Factsheet Werk en inkomen in sociale (wijk)teams. Deze factheet is het resultaat van een digitale enquete die Divosa en Movisie hebben uitgezet van 25 september tot 31 oktober 2014 onder Divosa-leden over de rol van werk en inkomen binnen sociale (wijk)teams.

Gemeenten verwachten een positief effect van de Participatiewet voor de doelgroep die voor hun grotendeels de nieuwe doelgroep is, namelijk de mensen die niet in staat zijn om het WML te verdienen. Voor de groep die wel in staat is het WML te verdienen, verwacht de helft van de ondervraagde gemeenten geen verandering in hun kansen en een kwart van de gemeenten verwacht dat de kansen van deze groep door de invoering van de Participatiewet minder worden. Een deel van de ondervraagde gemeenten maakt zich zorgen dat de oude doelgroep WWB ondergesneeuwd wordt door alle aandacht die er uitgaat naar de nieuwe doelgroep.

Wat zijn de eerste ervaringen van de werkgevers?

Van alle geënquêteerde werkgevers heeft 15 procent plannen om binnen nu en een halfjaar (meer) mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen. 47 procent heeft geen plannen en 38 procent geeft aan het nog niet te weten. Grote werkgevers (>250 werknemers) hebben vaker plannen dan kleine werkgevers (<25 werknemers), namelijk 39 procent van alle geënquêteerde grote werkgevers, respectievelijk 8 procent van de geënquêteerde kleine werkgevers. 61 procent van de kleine werkgevers hebben geen plannen tegenover 16 procent van de grote werkgevers en 32 procent van de kleine werkgevers tegenover 45 procent van de grotere werkgevers weet het nog niet. Van de werkgevers met mensen met een arbeidsbeperking in dienst zegt een significant groter percentage (36 procent) plannen te hebben om (meer) arbeidsbeperkten in dienst te hebben dan de werkgevers die geen arbeidsbeperkten in dienst hebben (9 procent).

De meeste werkgevers (75 procent van de ondervraagde werkgevers) die van plan zijn om (meer) mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen, doen dit vanuit hun maatschappelijke verantwoordelijkheid. 25 procent van de werkgevers voelt zich hiertoe gestimuleerd door de banenafspraak. Redenen om geen mensen aan te nemen zijn gebrek aan geschikte vacatures en de moeilijkheid om geschikt werk te vinden. De bereidheid van werkgevers om mensen met beperkingen in dienst te nemen, is lager bij mensen met een verstandelijke of psychische beperking dan bij mensen met een lichamelijke beperking. De geschiktheid voor de uit te voeren taken staat bij de werkgever voorop en werken met mensen met een verstandelijke of psychische beperking vergt volgens de werkgevers extra begeleiding.

Werkgevers die daadwerkelijk ervaring hebben met het in dienst hebben van mensen met een arbeidsbeperking zijn over het algemeen positiever over de dienstverlening van gemeenten, UWV en sw-bedrijven dan de werkgevers die deze ervaring niet hebben. 74 procent van deze groep werkgevers vindt het in dienst hebben van mensen met een arbeidsbeperking ook niet belastend of een beetje belastend. Wat opvalt is dat onder grote werkgevers het percentage dat werken met mensen met een arbeidsbeperking belastend vindt, hoger is dan onder kleine werkgevers. Uit het werkgeversonderzoek blijkt dat dit komt doordat bij grote werkgevers het werkproces minder flexibel is ingericht en taken meer geconcentreerd zijn in de tijd, waardoor reguliere medewerkers het werken met mensen met een arbeidsbeperking sneller als belastend ervaren.

Volgens een groot deel van de werkgevers (65 procent van de geënquêteerde werkgevers) met mensen met een arbeidsbeperking in dienst, zijn de daarmee gepaard gaande kosten in hun perceptie ook *niet* hoger dan bij een reguliere werknemer. De perceptie van de kosten en baten van werken met mensen met arbeidsbeperking die naar voren komt uit deze

enquête wijkt af van het beeld dat naar voren komt uit cijfermatige onderzoeken naar de werkelijke kosten en baten van werken met mensen met een arbeidsbeperking. Het is kaart brengen van de kosten en baten van werken met mensen met een arbeidsbeperking is echter complex en het is moeilijk voor werkgevers om een paraat overzicht te hebben van de kosten en baten. De directe kosten (verlies aan productiviteit, jobcoaching en werkplekaanpassingen) worden vergoed door de overheid. Voor de indirecte kostenpost aansturing en coördinatie door de werkgever, bestaat geen rechtstreekse compensatie vanuit de overheid. Een substantieel deel wordt gecompenseerd door tegemoetkomingen zoals premiekorting en overige baten.[11]

Uit een beknopt onderzoek onder regiomanagers van het UWV (over 16 arbeidsmarktregio's) blijkt dat zij ervaren dat het plaatsen van Wajongers makkelijker gaat sinds de invoering van de Wet banenafspraak en quotum arbeidsbeperkten.[12] Wel wordt het naar verwachting moeilijker naarmate de makkelijker plaatsbare jongeren aan het werk zijn. Werkgevers realiseren zich niet altijd met welke type beperkingen de doelgroep te maken heeft en wat dit betekent voor het soort werk dat zij aankunnen.

Wat zijn de eerste ervaringen met de instrumenten?

De loonkostensubsidie (98 procent van gemeenten), no riskpolis (95 procent van gemeenten) en job coaching (93 procent van gemeenten) zijn de meest voorkomende instrumenten die gemeenten van plan zijn in te zetten voor de uitvoering van de Participatiewet. De ervaringen met de inzet van deze instrumenten zijn ten tijde van de eerste meting nog beperkt: de wet is immers nog maar net in werking getreden. Dit blijkt ook uit de Statistiek Re-integratie Gemeenten (SRG) van het CBS: de inzet van de nieuwe instrumenten komt langzaam op gang. Medio 2015 is de ondersteuning aan de «oude» WWB-populatie op het zelfde niveau doorgegaan. De Kamer is middels de Monitor Arbeidsmarkt in november over het landelijk aantal mensen en aantal voorzieningen geïnformeerd.

Voorzieningen onder Participatiewet	Per 1-1-2015	Per 30-6-2015
Mensen met minstens één voorziening	158.500	166.200
Aantal voorzieningen	199.800	210.200
Waarvan instrumenten Participatiewet	500[1]	900
Voorzieningen die onder WWB al ingezet konden worden.	199.300	209.300

[1] Volgens de opgave van gemeenten waren er per 1-1-2015 al toepassingen van die nieuwe instrumenten, waar dat in de praktijk niet mogelijk is omdat er nog geen gemeentelijke verordeningen of door UWV verstrekte indicaties waren. Dit is waarschijnlijk mede het gevolg van de grote onduidelijkheid die er is bij gemeenten wanneer het gaat om praktische afbakeningen van beschut werk en (indicatie voor) loonkostensubsidies.

Bron: CBS, SRG (bewerking SZW)

De gemeenten hebben in het algemeen positieve verwachtingen van de instrumenten. Gemeenten verwachten ook dat maatregelen die gericht zijn op het ontzorgen van werkgevers (bijvoorbeeld no riskpolis, begeleiding) kunnen bijdragen aan het vergroten van de kansen van mensen met een arbeidsbeperking met een afstand tot de arbeidsmarkt.

---

[11] Zie het ervaringsonderzoek onder werkgevers: Berenschot, Participatiewet bij werkgevers, 2015, p. 20.

[12] Dit onderzoek vormt een onderdeel van het ervaringsonderzoek onder gemeenten en is in dit ervaringsonderzoek opgenomen als bijlage.

Het instrument loonkostensubsidie is het meest bekend onder werkgevers (80 procent van de ondervraagde werkgevers). Bekendheid van werkgevers met andere instrumenten is substantieel hoger onder grote werkgevers dan onder kleine werkgevers. De bekendheid met overheidsadvies bij jobcarving, de inzet van een interne jobcoach, de no-riskpolis en de premiekorting is onder alle werkgevers nog relatief laag.[13] Het merendeel van de ondervraagde werkgevers is tevreden over de instrumenten die kunnen worden ingezet om plaatsing van mensen met een arbeidsbeperking mogelijk te maken.

De ondervraagde werkgevers zijn wel kritisch ten aanzien van het proces van het leveren van instrumenten. De informatievoorziening kan beter en de administratieve lasten zijn volgens hen nog te hoog. Het laten invullen van formulieren voor de inzet van instrumenten door een jobcoach zou bijvoorbeeld als een verbetering van de dienstverlening worden ervaren, net als het aanbieden van een toegankelijk overzicht van alle instrumenten.

Wat zijn de ervaringen met beschut werk?

Bij de inzet van beschut werk is er sprake van terughoudendheid bij gemeenten, zo blijkt uit het ervaringsonderzoek onder gemeenten. Hoewel 63 procent van de gemeenten (die meededen aan ervaringsonderzoek onder gemeenten) kiest voor het inrichten van nieuw beschut werken, hebben relatief veel gemeenten nog geen definitieve keuzen gemaakt voor de inzet van het instrument beschut werken. Dit blijkt ook uit het onderzoek van de Inspectie SZW, waarover ik uw Kamer op 18 september heb geïnformeerd en ter informatie met deze brief is meegestuurd.[14] Uit dit onderzoek blijkt dat ruim 81 procent van de onderzochte gemeenten beschut werk wil aanbieden. Een groot deel daarvan (ruim 64 procent) heeft nog niet bepaald hoeveel beschut werkplekken er worden aangeboden. Er zijn in de interviews uiteenlopende redenen voor de terughoudendheid genoemd, bijvoorbeeld dat het een kostbaar instrument is dat langlopende verplichtingen met zich meebrengt.

De eerste voorlopige cijfers van de Wsw-monitor laten een uitstroom zien van 3,4 procent in het eerste half jaar (van 102.843 naar 99.406 mensen). Dit is vergelijkbaar met de halfjaarcijfers uit eerdere jaren.

Wat zijn de ervaringen met de banenafspraak?

In de enquête geeft 32 procent van de werkgevers aan gehoord te hebben van de banenafspraak en de implicaties daarvan voor de eigen organisatie te kennen. 50 procent geeft aan gehoord te hebben van de banenafspraak en de implicaties daarvan voor de eigen organisatie nog niet te kennen. 18 procent geeft aan nog nooit van de banenafspraak gehoord te hebben. Bij grote werkgevers ligt het percentage werkgevers dat gehoord heeft van de banenafspraak en de implicaties ervan kent substantieel hoger dan bij kleinere werkgevers (kleiner dan 250 werknemers), namelijk 62 procent respectievelijk 26 procent. Van de werkgevers die geen mensen met een arbeidsbeperking in dienst hebben, is 28 procent op de hoogte. Vooral grote werkgevers ervaren in overwegende mate de banenafspraak als een stimulans om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen.

---

[13] Uit het rapport Vraag naar arbeid 2015 (p. 110) blijkt ook dat de no-riskregeling bij ziekte of arbeidsongeschiktheid en de korting of vrijstelling van de premies sociale verzekeringen het minst bekend zijn: ongeveer de helft van de bedrijven kent deze regelingen niet. (Interne jobcoach en jobcarving zijn echter niet meegenomen in dit onderzoek).

[14] Kamerstuk 30 545, nr. 189.

Ook gemeenten hebben positieve verwachtingen van de banenafspraak, maar zien in de uitvoering van de banenafspraak wel problemen. Het gaat daarbij vooral om de criteria die UWV op grond van de Wet banenafspraak en quotum arbeidsbeperkten hanteert bij de beoordeling van de doelgroep voor de banenafspraak. Gemeenten verwachten dat een deel van de kandidaten die zij voordragen bij UWV en van wie zij verwachten dat deze mensen tot de doelgroep voor de banenafspraak behoren, niet een indicatie doelgroep banenafspraak krijgen. Ten tijde van het ervaringsonderzoek in de eerste helft van 2015 hadden de meeste ondervraagde gemeenten echter nog geen aanvragen voor beoordelingen voor de doelgroep van de banenafspraak ingediend. Bijna de helft van de gemeenten geeft aan dat dit komt doordat er nog geen geschikte kandidaten waren. Het is van belang om te vermelden dat in de periode tussen de interviews en de vragenlijst van het gemeentelijk ervaringsonderzoek het werkproces voor de beoordeling van de doelgroep voor de banenafspraak ingrijpend is aangepast. Over de aanpassingen heb ik uw Kamer op 8 mei jl. geïnformeerd.[15]

Op 3 juli en 4 september jl. heb ik u geïnformeerd over de resultaten van de eerste tussentijdse meting van de banenafspraak.[16] Uit de tussenmeting blijkt dat in 2013 en 2014 bij reguliere werkgevers in de markt en bij de overheid 10.732 extra banen zijn gecreëerd. Bij de eerste officiële meting rond de zomer 2016 – stand eind 2015 – wordt voor het eerst gekeken naar hoeveel banen er extra zijn voor de banenafspraak en of eventueel het quotum moet worden geactiveerd.

Hoe verloopt de samenwerking binnen de regio en de regionale werkbedrijven?

De samenwerking met de partners in de arbeidsmarktregio heeft door de Participatiewet een duidelijke impuls gekregen. 95 procent van de ondervraagde gemeenten hebben bij de implementatie van de Participatiewet de keuze gemaakt voor samenwerking in de arbeidsmarktregio. In bijna alle regio's zijn afspraken gemaakt over het regionale Werkbedrijf.[17] In deze regionale werkbedrijven maken (vertegenwoordigers van) werkgevers en werknemers, gemeenten en UWV op regionaal niveau afspraken over regionaal arbeidsmarktbeleid, de werkgeversdienstverlening, instrumenten en uitvoering van de banenafspraak. Dit betekent niet dat alle gemeenten in de arbeidsmarktregio altijd voor dezelfde instrumenten en werkgeversbenadering kiezen. De concrete afstemming van onder andere de werkgeversbenadering en de inzet van instrumenten vindt bij twee derde van de gemeenten voornamelijk in de subregio's plaats. De subregio is een onderdeel van de arbeidsmarktregio.

Daarnaast heeft tot 1 juli 2015 60 procent van de ondervraagde gemeenten samenwerking met de sw-uitvoerder en 83 procent van de gemeenten samenwerking met het onderwijs gezocht om de nieuwe doelgroep in beeld te krijgen. In regionaal samenwerkingsverband draagt UWV ook kennis van de nieuwe doelgroep (voorheen Wajongers-aanvragers) over en verleent diensten wat betreft informatievoorziening en ondersteuning aan gemeenten bij het aanvragen van indicaties doelgroepregister, zo blijkt uit interviews met regiomanagers van UWV. 9 procent van de gemeenten in de steekproef van het gemeenteonderzoek heeft de cliëntenparticipatie op het niveau van het regionale Werkbedrijf

---

[15] Kamerstuk 29 544, nr. 614.
[16] Kamerstuk 29 544, nrs. 640 en 651.
[17] Zie ook Analyse convenanten en marktbewerkingsplannen regionale werkbedrijven van de Programmaraad, mei 2015.

vastgelegd. In bijna 40 procent is dit nog in bespreking, ruim 30 procent heeft niet het voornemen om dit op regionaal niveau vast te leggen. 75 procent van de ondervraagde gemeenten zijn tevreden over de samenwerking tussen de gemeenten in de arbeidsmarktregio. Gemeenten zijn vooral erg tevreden over de samenwerking in de subregio, maar liefst 84 procent van de gemeenten geeft dat aan. Van de gemeenten die aangeven samen te werken met werkgevers, is 61 procent tevreden over deze samenwerking. Een belangrijke boodschap van werkgevers is dat het proces van werkgeversdienstverlening op regioniveau helder en eenduidig moet zijn. Brancheorganisaties geven aan dat werkgevers niet denken in doelgroepen en daarom last hebben van verschillende loketten voor verschillende doelgroepen. Met name grote werkgevers willen eenduidigheid per arbeidsmarktregio: 1 loket, 1 set aan instrumenten, 1 backofficesysteem en 1 accounthouder per werkgever die de belangen behartigt van de werkgever binnen het werkgeversservicepunt.

Hoe verloopt het matchingsproces?

Werkgevers oordelen over het algemeen positief tot neutraal over de kwaliteit van de werkgeversdienstverlening, waarbij ze relatief kritisch zijn over het aanleveren van geschikte kandidaten. Op het punt van «het aanleveren van geschikte kandidaten» lijken de verwachtingen van werkgevers en de mogelijkheden die gemeenten hebben om daaraan te voldoen in de praktijk nog niet volledig op elkaar aan te sluiten. Werkgevers hebben hierbij de verwachting dat de overheid vanuit de vraag van de werkgever denkt c.q. handelt, terwijl de overheid op grond van de Participatiewet de opdracht heeft om (ook) kwetsbare doelgroepen naar werk te begeleiden. Dit in de verwachting dat werkgevers bereid zijn om vacatures (gedeeltelijk) aan te passen aan de capaciteiten van de werkzoekende. Daarvoor biedt het UWV ook dienstverlening aan, in de vorm van een bedrijfsadvies over de mogelijkheden om taken op te splitsen zodanig dat dit kan leiden tot een baan voor de doelgroep van de banenafspraak. Uit het werkgeversonderzoek blijkt echter dat veel werkgevers niet bekend zijn met deze dienstverlening.

Hoe ervaren de cliënten de ondersteuning?

Het cliëntenonderzoek heeft betrekking op de ervaringen van de cliënten met de ondersteuning van gemeenten en UWV voorafgaand aan invoering van de wet. Dit onderzoek kan daarmee beschouwd worden als een nulmeting en referentiepunt voor de ervaringen van cliënten over twee en vier jaar. Het merendeel van de cliënten beoordeelt de ondersteuning door UWV en gemeenten voor de invoering van de Participatiewet als voldoende: de Wajongers in de Werkregeling geven de dienstverlening van UWV gemiddeld een 6,4 en de voormalige WWB-ers geven de dienstverlening van gemeenten gemiddeld een 6,5. Wajongers zijn minder tevreden over de mate waarin de medewerker van UWV op de hoogte is van de werkmogelijkheden van de Wajonger.

Een groot deel van de voormalig WWB-ers die in de eerste helft van 2015 ondervraagd is, is ontmoedigd bij het zoeken naar werk. 59 procent van de ondervraagde voormalig WWB-ers is naar eigen zeggen vrijgesteld van de verplichting om naar werk te zoeken of mee te werken aan re-integratie. Het verschil tussen het aantal geregistreerde ontheffingen (17 procent) en het aantal ervaren vrijstellingen is opmerkelijk groot. 43 procent van de mensen die een vrijstelling rapporteert is wel van plan om in de komende periode naar werk te gaan zoeken. De samenstelling van de populatie in de Werkregeling van de Wajong is zeer divers in de mate waarin sprake is van werkmogelijkheden: bijna 40 procent van de ondervraagde Wajongers werkt op het moment van enquêteren niet en is

ook niet op zoek naar werk. Uit het werkgeversonderzoek blijkt dat dit overeenkomt met de bevinding van UWV, dat ongeveer 40 procent van de instroom in de Werkregeling tijdelijk geen arbeidsmogelijkheden heeft. Eén op de drie jonggehandicapten uit de Werkregeling heeft het afgelopen half jaar actief naar werk gezocht. 52 procent van deze Wajongers heeft vacatures gezocht met ondersteuning van UWV of een re-integratiebedrijf.

Gedurende de looptijd van het onderzoeken hadden gemeenten nog nauwelijks concrete ervaring met het begeleiden van de nieuwe doelgroep jonggehandicapten. Deze groep blijft dus een belangrijk aandachtspunt in de vervolgmeting. Om deze nieuwe doelgroep in beeld te krijgen is ruim 4 op de 5 gemeenten in gesprek met de scholen voor vso en pro. Deze gesprekken zijn gericht op het realiseren van een sluitende overstap van school naar werk. Ongeveer de helft van de gemeenten kiest ervoor om de uitvoerders op de werkvloer te trainen om de nieuwe doelgroep te herkennen. Voor het kennen en herkennen van de doelgroep maken gemeenten gebruik van de kennis van onder andere de sw-bedrijven en UWV.

De ondervraagde gemeenten hebben zorgen dat mensen uit de nieuwe doelgroep wel instromen maar weinig kans hebben op uitstroom waardoor het bestand van de gemeente groeit en de kosten voor het inkomensdeel op termijn oplopen. Uit het gemeenteonderzoek blijkt dan ook dat 78 procent van de ondervraagde gemeenten het budget voor de uitvoering van de Participatiewet aanvult met andere budget, waarvan 50 procent uit eigen of algemene middelen. Daarnaast zien verschillende gemeenten het risico dat met de focus op bemiddeling en re-integratie van de doelgroep met een arbeidsbeperking, de dienstverlening aan de oude doelgroep WWB in de knel komt. Loonkostensubsidie en de banenafspraak zouden volgens hen een nadelig effect kunnen hebben op de kansen op werk voor de oude doelgroep WWB.

Algemene reactie op onderzoeksresultaten

Voor een goede uitvoering van de Participatiewet is het van belang dat alle partijen hun verantwoordelijkheid oppakken en de instrumenten en de bijbehorende werkprocessen goed functioneren. De onderzoeken laten zien dat gemeenten druk doende zijn invulling te geven aan de uitvoering van de wet. De ervaringen met de Participatiewet zijn ook nog pril doordat de wet net in werking is getreden. Het ligt voor de hand de gemeenten de ruimte en tijd te geven de uitvoeringspraktijk verder vorm te geven, gezien de omvangrijke transities die zij in het kader van de decentralisaties moeten maken. De tweede meting in 2017 zal ons meer inzicht bieden in de structurele situatie.

De ervaringsonderzoeken laten zien dat werkgevers zich vaak vanuit het gevoel van maatschappelijke verantwoordelijkheid inspannen voor banen voor mensen met een arbeidsbeperking. Ook de resultaten van de tussenmeting van de banenafspraak over 2013 en 2014 lieten de eerste bemoedigende resultaten zien. Reguliere werkgevers hebben de eerste extra banen voor mensen met een beperking al gecreëerd. Ik zie de bereidheid van werkgevers ook op werkbezoeken. Het valt de werkgevers te prijzen dat zij dit doen. Dit laat onverlet dat er nog een grote groep is die nog niet aan het werk is en dat er nog een grote groep werkgevers is die, met name kleine werkgevers, nog geen plannen hebben om mensen met een arbeidsbeperking binnen nu en een halfjaar aan te nemen of die het nog niet weten. Ik doe een beroep op deze werkgevers om zich aankomende jaren in te zetten om mensen met een arbeidsbeperking aan het werk te krijgen.

De onderzoeksresultaten maken ook duidelijk dat de nieuwe doelgroep van de Participatiewet, de jonggehandicapten, andere kenmerken heeft dan de voormalig WWB-ers. Deze groep heeft doorgaans meer hulp nodig bij het vinden en behouden van werk. Dit rechtvaardigt dat extra inspanningen nodig zijn. Deze inspanningen worden concreet in de Participatiewet en de banenafspraak. De Participatiewet maakt het mogelijk nieuwe instrumenten in te zetten om mensen met een arbeidsbeperking aan het werk te krijgen, en de werkgevers nog beter te ondersteunen bij het aannemen en in dienst houden van deze groep.

Een positieve ontwikkeling is dat gemeenten samenwerking zoeken met UWV, scholen en soms ook zorginstellingen om de nieuwe doelgroep in beeld te krijgen. Een aantal gemeenten geeft in de interviews aan dat ze de 16- en 17-jarigen een lastige groep vindt, omdat ze nog geen uitkeringsrecht onder de Participatiewet hebben. Het is goed om nog eens te verduidelijken dat gemeenten ook verantwoordelijk kunnen zijn voor de re-integratie van jongeren onder de 18 jaar, zoals vso/pro-leerlingen. Voor jongeren onder de 27 jaar die uit 's Rijks kas bekostigd onderwijs kunnen volgen hoeft de gemeente geen ondersteuning te bieden. Natuurlijk mogen gemeenten deze groep wel arbeidsondersteuning bieden om bijvoorbeeld om een goede overgang van school naar werk mogelijk te maken, en op deze manier instroom in de Participatiewet te voorkomen. Voor jongeren tot 18 jaar zonder startkwalificatie geldt de leer- of kwalificatieplicht. Het recht op bijstandsuitkering bestaat vanaf 18 jaar. Gemeenten kunnen wel op grond van de wet ondersteuning bieden aan 16- of 17-jarigen voor wie naar het oordeel van gemeenten een leerwerktraject aangewezen is. Doel hiervan is dat schooluitval wordt voorkomen en deze jongeren langs deze weg alsnog een startkwalificatie halen. Bij een leerwerktraject in de vorm van een dienstverband kan loonkostensubsidie worden verstrekt. Gemeenten zijn ook verantwoordelijk voor de arbeidsondersteuning van niet-uitkeringsgerechtigden, waarvoor geen leeftijdgrens geldt. Vereist is wel dat de jongere als werkzoekende is ingeschreven bij UWV. Op deze manier kunnen 18-minners ook onder de banenafspraak vallen.

Gemeenten hebben zorgen dat de kosten voor het inkomensdeel op termijn oplopen en het risico dat door de focus op bemiddeling en re-integratie van de doelgroep met een arbeidsbeperking de dienstverlening voor de oude doelgroep WWB in de knel komt. Ik ben me bewust van deze zorgen. Het financieel risico van gemeenten is zeer beperkt omdat de gerealiseerde uitgaven aan inkomensondersteuning en loonkostensubsidie doorwerken naar het macrobudget voor volgend jaar. Voor 2015 droegen gemeenten ook uit eigen middelen bij aan de financiering van de Wsw en de re-integratieondersteuning. Benadrukt moet worden dat de doelgroep van de Participatiewet ruimer is dan de nieuwe instroom jonggehandicapten: het gaat ook om de voormalige WWB-doelgroep met een kleine of grote afstand tot de arbeidsmarkt en met of zonder uitkering. Het is van groot belang dat we de ondersteuning van deze oude groep, naast de nieuwe doelgroep, in de aankomende jaren blijven volgen: om te zien welke keuzes gemeenten maken ten aanzien van de verschillende doelgroepen, en bij de inzet van hun instrumentarium en het budget. Dit kan via de ervaringsonderzoek onder cliënten en gemeenten, en de statistieken.

Reeds genomen maatregelen

Banenafspraak

De signalen over de doelgroepbeoordeling en opname in het doelgroepregister zijn mij bekend en neem ik serieus. Deze signalen neem ik mee in mijn gesprekken met de sociale partners, UWV en de VNG over het werkproces doelgroepbeoordeling banenafspraak en opname in het doelgroepregister. Op 30 april 2015 hebben de partijen die in de Werkkamer overleggen, sociale partners, SZW, VNG en UWV, afspraken gemaakt over een aanpassing van de werkprocessen voor de beoordeling van de banenafspraak (en over enkele andere zaken). In mijn brief van 8 mei 2015 heb ik de Tweede Kamer geïnformeerd over deze aanpassingen. Ook hebben zij afgesproken om deze afspraken te evalueren om te bezien of de nieuwe werkprocessen aanleiding geven om te komen tot vereenvoudiging van de beoordeling. De partijen hebben daarvoor in december een bestuurlijk overleg voorzien van de Staatssecretaris met de Stichting van de Arbeid, de VNG en UWV. In dit overleg zal aan de hand van UWV-gegevens bezien worden of de in de brief van 8 mei jl. genomen maatregelen afdoende zijn of dat aanvullende maatregelen gewenst zijn om het doelgroepregister voldoende te vullen.

In het algemeen overleg met de Tweede Kamer d.d. 29 oktober jl. heb ik toegezegd om met deze partijen op korte termijn in overleg te gaan over de mogelijkheden tot vereenvoudiging van de Participatiewet en de Wet banenafspraak. In het algemeen overleg werd vanuit de Kamer ook gewezen op de aangenomen motie-Heerma[18] en op praktijksignalen dat de criteria voor beschut werk te streng zijn. Over de uitkomsten en het tijdstip van de vervolgstappen informeer ik u door middel van een aparte brief die ik voor de SZW-begrotingsbehandeling naar de Kamer stuur. In de Werkkamer hebben VNG en sociale partners verder de wens uitgesproken om te komen tot een loonwaardebepaling die eenduidiger en eenvoudiger wordt vormgegeven, maar waarbij de kwaliteit en onafhankelijkheid gewaarborgd blijft. Daarvoor wordt door de Werkkamer een aparte werkgroep ingesteld.

Wat betreft de bekendheid van de banenafspraak onder werkgevers heb ik in het debat over de Wet banenafspraak in de Eerste Kamer toegezegd om met MKB-Nederland te kijken op welke manier de banenafspraak onder de aandacht kan worden gebracht bij werkgevers met minder dan 25 werknemers. Ik ben in gesprek met VNO-NCW en MKB-Nederland om te kijken hoe we hier verder invulling aan geven.

Beschut werk

Beschut werk komt onvoldoende van de grond. Ik ben me ervan bewust dat veel gemeenten nog in een opbouwfase zitten. Dit laat echter onverlet dat ik vind dat mensen maatwerk moet worden aangeboden. Beschut werk is expliciet als instrument in de Participatiewet opgenomen vanuit het oogpunt dat er altijd een groep mensen is die wel loonwaarde heeft, maar deze loonwaarde uitsluitend in een beschutte omgeving kan realiseren. Het is dus volstrekt helder dat ook deze groep maatwerk krijgt aangeboden en dat het op voorhand niet aanbieden van beschut werk daarbij niet past. Uit onderzoek van de Inspectie SZW blijkt dat een groot deel van de gemeenten welwillend is om beschut werk vorm te gaan

[18] Kamerstuk 30 545, nr. 172. De motie verzoekt, als in het najaar blijkt dat deze maatregelen niet afdoende zijn, te onderzoeken of en hoe het doelgroepenregister opengesteld kan worden voor mensen die werken met een door gevalideerd loonwaarde systeem gemeten beperkte loonwaarde.

geven. De redenen om géén beschut werk aan te bieden zijn voor een deel financieel van aard. Op basis van het Inspectierapport stel ik in de periode 2016–2020 cumulatief 100 miljoen beschikbaar om gemeenten te stimuleren beschut werk in te richten. In de brief van 18 september heb ik hiertoe drie tijdelijke maatregelen aangekondigd, te weten middelen voor een financiële stimulans per gerealiseerde beschut werkplek, middelen voor uitbreiding van de no-risk polis voor beschut werk en middelen voor extra implementatieondersteuning door de Programmaraad.[19] In de brief van 27 oktober zijn deze maatregelen nader toegelicht.[20] Mocht in 2016 blijken dat gemeenten ondanks de hierboven beschreven handreikingen onvoldoende werk maken van het creëren van beschut werkplekken, dan zie ik mij genoodzaakt wetgeving voor te bereiden om wettelijk te verankeren dat gemeenten beschut werkplekken beschikbaar moeten stellen. Ik heb vertrouwen in gemeenten dat zij beschut werk met behulp van de in deze en eerdere brieven omschreven handreikingen vormgeven en inzetten, en wetswijziging derhalve niet nodig zal blijken. Beschut werken blijft natuurlijk een belangrijk aandachtspunt voor de vervolgmeting.

Wetsvoorstel Harmonisering instrumenten Participatiewet

Bovendien heeft uw Kamer onlangs het Wetsvoorstel Harmonisering instrumenten Participatiewet aanvaard.[21] Als de Eerste Kamer het wetsvoorstel aanvaardt, komt er voor de periode 2016–2020 een uniforme no-riskpolis door UWV en een gelijke mobiliteitsbonus voor zowel Wajongers als mensen die vallen onder de Participatiewet die naar het oordeel van UWV niet in staat zijn 100 procent WML te verdienen.[22] Hiermee wordt tegemoet gekomen aan de wens van werkgevers voor meer eenduidigheid in de regio en 1 set aan instrumenten (zie paragraaf over regionale samenwerking). Streven is dat dit wetsvoorstel op 1 januari 2016 in werking treedt. Na drie jaar, dus in 2019, wordt de werking van deze instrumenten in overleg met betrokken partijen geëvalueerd en zal worden beoordeeld of de no-riskpolis vanaf 2021 kan worden voortgezet (hiervoor is dan nieuwe wetgeving nodig). De gelijke mobiliteitsbonus vervalt vanaf 2021 voor de doelgroep banenafspraak.

Tijdens de behandeling van het Wetsvoorstel Harmonisering instrumenten Participatiewet heb ik de Kamer toegezegd om de Kamer nog voor de begrotingsbehandeling van SZW inzicht te verschaffen over de groep mensen die wel in staat is om zelfstandig het minimumloon te verdienen maar wel een structurele functionele beperking heeft en daar ondersteuning bij nodig heeft. Hierbij doe ik deze toezegging gestand.

Op landelijk niveau worden geen cijfers bijgehouden over het aantal mensen dat behoort tot de doelgroep Participatiewet, een arbeidsbeperking heeft, meer dan het WML kan verdienen en ondersteuning nodig heeft. Wel is een raming beschikbaar van UWV over de omvang van de groep jonggehandicapten die meer dan het WML verdient en een voorziening heeft. Conform het amendement Van Weyenberg zal deze groep onder bepaalde voorwaarden tot de doelgroep banenafspraak gaan behoren wanneer de quotumregeling wordt geactiveerd.[23] De raming van UWV komt, mede op basis van cijfers in de nWajong, uit op ruim 1000

---

[19] Kamerstuk 30 545, nr. 189.
[20] Kamerstuk 33 161, nr. 198.
[21] Kamerstuk 30 545, nr. 172.
Kamerstuk 34 194.
[22] Op grond van het wetsvoorstel moet in 2019 een tussenevaluatie beschikbaar zijn van de werking van de no-riskpolis en de stand van zaken van de mobiliteitsbonus voor de doelgroep banenafspraak.
[23] Kamerstuk 33 981, nr. 22.

personen. Deze raming is wel met onzekerheden omgeven, omdat hierbij verschillende aannames zijn gehanteerd.

In het wetsvoorstel Harmonisering instrumenten Participatiewet is met de derde nota van wijziging geregeld dat de no-riskpolis ook beschikbaar komt voor alle mensen die arbeid verrichten in een dienstbetrekking als bedoeld in artikel 10b van de Participatiewet (beschut werk). Uit de toelichting op de derde nota van wijziging blijkt deze bedoeling duidelijk. In de redactie is echter een fout geslopen. Bij de eerstvolgende gelegenheid zal deze redactionele fout worden hersteld. Omdat de bedoeling van de bepaling duidelijk uit de toelichting op genoemde derde nota van wijziging blijkt en de maatregel begunstigend is voor werknemers en werkgevers wil ik het UWV toestaan nu al overeenkomstig te handelen.

Transparant maken van de arbeidsmarkt en het matchingsproces

Op het punt van het aanleveren van geschikte kandidaten is het relevant om te wijzen op de uitvoering van de motie van de leden Potters en Van Weyenberg die tijdens de Kamerbehandeling van de Participatiewet is aangenomen in de Tweede Kamer.[24] Ten behoeve van de uitvoering van de motie is er met partijen gesproken die een rol spelen bij het realiseren van een match tussen werkzoekende mensen met een arbeidsbeperking en werkgevers.[25] Ik hoor met regelmaat dat de beschikbaarheid van potentiële kandidaten en de dienstverlening aan werkgevers tekortschiet. Voor gemeenten is hier een belangrijke rol weggelegd. Binnen een arbeidsmarktregio zijn juist zij – weliswaar samen met andere gemeenten, UWV en werkgevers – de schakel om tot afspraken te komen over het inzichtelijk maken van het werkzoekendenbestand. Graag nodig ik gemeenten dan ook uit te zorgen voor passende, gerichte dienstverlening aan werkgevende partijen. Een soortgelijke uitnodiging heb ik onder meer tijdens de wethoudersbijeenkomst van 12 december 2014, in de Verzamelbrief gemeenten van 5 juni 2015 en in mijn brief van 27 oktober 2015 uitgesproken. In die laatste brief informeer ik u ook over de betrokkenheid en inzet van de partijen in de Werkkamer. Op dit moment wacht ik op (een afschrift van) een aanbeveling van de Werkkamer voor het komen tot een eenduidig profiel.

Aanvullend roep ik de werkgevers op passende en substantiële arbeid te organiseren. En moedig ik werkgevers aan om het werkgeversservicepunt als eerste aanspreekpunt in de arbeidsmarktregio te gebruiken. Indien matching van kandidaten op geschikt werk tekortschiet, is het zaak dat werkgevers samen met de regionale partners naar een oplossing zoeken.[26]

Voor een goede matching tussen werkzoekende en werkgever is kennis van het klantenbestand en kennis van de vraag van werkgevers van belang. De Inspectie SZW heeft in 2014 geconstateerd dat naarmate een klant langer in de uitkering zit, de kennis over de klant minder wordt door het dalend aantal klantcontacten. Daardoor bestaat het risico dat arbeidsmogelijkheden onbenut blijven.[27] Ik neem dit signaal serieus. SZW heeft met VNG en Divosa besproken hoe de bevindingen van de inspectie uit dit rapport een plek kunnen krijgen in de lopende ondersteuningstrajecten rond vakmanschap en professionalisering. Deze bevindingen

[24] Kamerstuk 33 161, nr. 169.
[25] Kamerstuk 26 448, nr. 529; Kamerstuk 26 448, nr. 534.
[26] Zie ook Kamerstuk 33 161, nr. 198.
[27] Inspectie SZW, Ken uw klanten. Onderzoek naar het caseloadbeheer van UWV en gemeenten en hun kennis van de klant, 2014, p. 10.

benadrukken het belang van een verdere professionalisering van de gemeentelijke uitvoeringspraktijk. Ik stimuleer het leervermogen, de kennisontwikkeling en professionalisering van gemeenten door hen hierbij (financieel) te ondersteunen. Dat doe ik onder meer met het vierjarige kennisprogramma «Vakkundig aan het werk», dat op 11 november is gestart, en wordt uitgevoerd door ZonMw.[28]

Aanvullende maatregelen

Aanvullend op bovenstaande vind ik het van belang om binnen het programma Vakmanschap aandacht te besteden aan het feit dat veel cliënten ontmoedigd zijn om werk te zoeken, zoals uit het klantenonderzoek blijkt. Zeker voor de mensen van wie de afstand tot de arbeidsmarkt en de pogingen om werk te vinden vaak niet succesvol zijn. Juist de Participatiewet heeft als doel en biedt de mogelijkheden om deze cliënten te activeren en aan de slag te laten gaan door gemeenten extra instrumenten te geven.

Andere maatregelen die ik samen en in overleg met de verantwoordelijke partijen wil nemen zijn gericht op het ondersteunen en ontzorgen van werkgevers om banen voor de doelgroep van de Participatiewet te creëren. Dan denk ik ten eerste aan het verbeteren van de informatievoorziening over de instrumenten door middel van het bieden van een integraal overzicht en aan te geven wat deze instrumenten betekenen voor werkgevers. Ik zal aan VNO-NCW vragen om werkgevers met minder dan 250 werknemers nog meer te informeren over de baanafspraak en het beschikbare instrumentarium. Ook wil ik extra inspanningen om de bekendheid met de mogelijkheid van gratis advies van UWV over het vinden van geschikte taken onder werkgevers te vergroten. In volgende metingen kan worden gevolgd of hierin verbetering optreedt. De partijen in de regio blijven wel primair verantwoordelijk voor de ondersteuning en ontzorging van de werkgevers. Ook het komen tot meer eenduidigheid in de regio en 1 set aan instrumenten vraagt om samenwerking en afstemming tussen gemeenten en UWV in een arbeidsmarktregio. De Programmaraad ondersteunt gemeenten en arbeidsmarktregio's om dat voor elkaar te krijgen. Onder andere via aanjagers, bijeenkomsten, uitwisselen van goede voorbeelden, het op ICT-gebied faciliteren van gemeenten zodat zij aansluiten op de ketensystemen en het bevorderen van publiek-private samenwerking.

Daarnaast vraag het matchingsproces om blijvende aandacht. Beter inzicht in de vaardigheden van de mensen en in de beschikbare vacatures is essentieel. Ook is de aansluiting van verwachtingen van werkgevers enerzijds en van gemeenten en UWV anderzijds erg belangrijk. Ik verwacht dat het vergroten van de bekendheid met het gratis advies van de overheid over het vinden van geschikte taken hieraan kan bijdragen. SZW zal het delen van ervaringen en best practices op dit gebied blijven stimuleren. Een voorbeeld hiervan zijn de pilots die op initiatief van de Programmaraad in augustus 2015 in de arbeidsmarktregio's Haaglanden, Holland Rijnland en Zwolle zijn gestart. De gedachte achter de pilots is om mensen, behorend tot de doelgroep banenafspraak, dusdanig in kaart te brengen om de kans op een geslaagde plaatsing te vergroten. De informatie waar de werkgever behoefte aan heeft vormt de basis voor een klantprofiel. De ervaringen in de pilotgebieden worden verwerkt tot een handboek met draaiboek c.q. actieplan en een praktische toolkit voor de regio's. De pilots worden eind 2015 afgerond. Ik heb er volle vertrouwen in dat de pilot een goede praktijk wordt. Het matchingsproces zal ook aandachtpunt zijn in de vervolgmetingen.

---

[28] Kamerstuk 28 179, nr. 94.

Aandachtspunten voor vervolgmetingen

De volgende aandachtspunten vind ik van belang voor de vervolgmetingen:

Nieuwe nuggers

De verwachting is dat het aantal nuggers aankomende jaren gaat toenemen doordat jonggehandicapten met arbeidsvermogen geen toegang meer hebben tot de Wajong. Het is van groot belang dat gemeenten deze groep nieuwe nuggers zo goed mogelijk in beeld krijgt en houdt. Dit vergt dat er goede contacten zijn van de gemeenten met het onderwijs (vso/pro en mbo-entree-opleidingen) en met UWV waar jongeren met een arbeidsbeperking zich kunnen melden voor een beoordeling Wajong/doelgroepenregister. In de vervolgmetingen zal speciale aandacht aan deze groep worden geschonken, ook aan de jonggehandicapten die een studietoeslag toegekend krijgen van de gemeenten. Nagegaan wordt hoe de nieuwe groep gemonitord kan worden en hoe de daadwerkelijke ondersteuning van de nieuwe nuggers naar werk in kaart gebracht kan worden.

Brede doelgroep van de Participatiewet

Door de focus op bemiddeling en re-integratie van de doelgroep met een arbeidsbeperking zien verschillende gemeenten het risico dat de dienstverlening voor de oude doelgroep WWB in de knel komt. Het is van belang dat we de ondersteuning van deze groep in de aankomende jaren blijven volgen. Niet alleen om te zien welke keuzes gemeenten maken bij de inzet van hun instrumentarium en budget, maar ook om na te gaan of de prikkels in de Participatiewet ten aanzien van de verschillende doelgroepen goed werken. Ook vormen de jonggehandicapten die tijdelijk geen arbeidsvermogen aandachtspunt bij de vervolgmetingen. Met UWV en VNG wordt besproken hoe de jonggehandicapten die tijdelijk geen arbeidsvermogen hebben in beeld kunnen worden gebracht en gemonitord kunnen worden: in hoeverre ontwikkelen deze jonggehandicapten op termijn wel arbeidsvermogen, wat is de inzet van gemeenten, of komen ze toch in de Wajong terecht?

Psychische, verstandelijke en lichamelijke beperkingen

Uit het werkgeversonderzoek blijkt dat de bereidheid van werkgevers om mensen met beperkingen in dienst te nemen lager is bij mensen met een psychische of verstandelijke beperking dan bij mensen met een lichamelijke beperking. De geschiktheid voor de uit te voeren taken staat bij de werkgever voorop en werken met mensen met een psychische of verstandelijke beperking vergt volgens de werkgevers extra begeleiding.

Specifiek met het oog op mensen met psychische aandoeningen is het kabinet enige tijd terug gestart met het project Bevordering participatie van mensen met een psychische aandoening, onder voorzitterschap van de Staatssecretarissen van SZW en VWS. In 2016 wordt dit project met kracht voortgezet. Zo hebben de partijen in de Werkkamer afgesproken om in alle arbeidsmarktregio's een bijeenkomst te organiseren waarin kennis over wat werkt bij het aan het werk komen en blijven op een toegankelijke wijze te presenteren en de samenwerking tussen GGZ, UWV gemeenten en werkgevers te stimuleren. In een aantal voorbeeldregio's zullen voorts de samenwerkingsprocessen die nodig zijn om mensen met een psychische aandoening aan het werk te helpen en houden, nauwkeurig in beeld gebracht worden. Opgedane leerervaringen zullen met alle 35 arbeidsmarktregio's worden gedeeld. Omdat hier nog een

belangrijke slag te slaan is roept het kabinet betrokken partijen op hierin maximaal deel te nemen.

Vervolgmetingen in het kader van de monitoring Participatiewet zullen worden benut om te volgen in welke mate ook werkplekken voor mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt tot stand komen. Bovendien zal ik in via het cliëntenonderzoek nagaan welke specifieke beperkingen mensen met psychische, verstandelijke en lichamelijk beperking daadwerkelijk ervaren op de werkplek. Deze mensen vallen overigens niet allemaal onder de doelgroep van de gemeenten (Participatiewet) maar ook onder de doelgroep van UWV (WIA, Wajong, ZW).

Duurzame werkplekken

Een uitdaging is ook mensen met een beperking in de baan te houden. De helft van de banen van werknemers die gebruik maken van een jobcoach stopt binnen 6 maanden.[29] Hier is winst te behalen. De vervolgmetingen moeten meer inzicht geven op de duurzaamheid van de werkplekken.

Samenhang met andere decentralisaties

Voor de vervolgonderzoeken is een belangrijke vraag in hoeverre gemeenten al toekomen aan het uitvoeren van integraal beleid. Komen er ook geïntegreerde cliëntenraden tot stand, en kunnen mensen met specifieke vragen over werk en inkomen nog steeds terecht bij cliëntondersteuning als deze geïntegreerd is met andere beleidsterreinen?

De regionale samenwerking

De samenwerking tussen sociale partners, gemeenten, UWV, onderwijsinstellingen en cliënten blijf ik monitoren via de ervaringsonderzoeken.

Beschut werken

De ontwikkeling van beschut werk blijft een belangrijk aandachtspunt voor de vervolgmetingen. Gemonitord wordt onder andere of gemeenten en UWV gebruik maken van de mogelijkheid dat gemeenten beschut werk aan bieden aan mensen aan wie UWV een uitkering verstrekt (art. 7 lid 7 Participatiewet).

Vormgeving en functioneren van cliëntenparticipatie

In de vervolgmetingen wordt ook onderzocht of er regionale cliëntenparticipatie tot stand komt. Ook wordt onderzocht of in kader van de decentralisaties (geïntegreerde) cliëntenraden tot stand komen. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de motie van Koşer Kaya over de integratie van cliëntenraden.[30]

Ik volg de uitvoering van de Participatiewet op de voet. Daarbij hou ik nauw contact met betrokken partijen over de gang van zaken in de praktijk en waar nodig en mogelijk neem ik knelpunten weg om het werkgevers mogelijk te maken om de afgesproken extra banen te realiseren. Om te zorgen dat de mensen die nu nog aan de kant staan meer kansen krijgen op een reguliere baan en een arbeidsmarkt ontstaat die plaats biedt voor mensen met en zonder een beperking. Het is essentieel om mensen in staat te stellen zo veel mogelijk zelfstandig mee te doen aan de samen-

---

[29] Regioplan, Op weg naar een effectieve re-integratiepraktijk van arbeidsbeperkten. Lessen voor gemeenten, Amsterdam, 2014, p. 108.

[30] Kamerstuk 33 161, nr. 60.

leving. Participatie, bij voorkeur via werk, draagt immers bij aan het gevoel van eigenwaarde en levert een bijdrage aan de sociale cohesie en de economie.